

Políticas y pobreza: trabajo de preparación para el Reporte de Desarrollo Mundial 2000/1

Moore, Mick; Putzel, James

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Moore, M., & Putzel, J. (2000). Políticas y pobreza: trabajo de preparación para el Reporte de Desarrollo Mundial 2000/1. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 44(179), 215-260. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2000.179.48895>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Políticas y pobreza: trabajo de preparación para el Reporte de Desarrollo Mundial 2000/1

MICK MOORE¹ Y JAMES PUTZEL²

Antecedentes

El presente documento es una síntesis hecha para el Grupo del Banco Mundial que trabaja en el Reporte de Desarrollo Mundial 2000/1 y contiene algunas de las conclusiones de un proyecto de investigación que sobre la respuesta del sistema político a la reducción de la pobreza fue comisionado por el Departamento de Gobierno del Reino Unido perteneciente al Departamento para el Desarrollo Internacional (DDI). Está basado principalmente en trabajos que fueron discutidos en una reunión realizada el 16 y 17 de agosto de 1999 y que fueron elaborados por las siguientes personas: Michael Anderson, Richard Crook, George Gray-Molina, John Harris, Ron Herring, Peter Houtzager, Marcus Kurtz, Jennifer Leavy, Mick Moore, Kimberly Niles, Alan Sverrisson, Ashutosh Vashney, Howard White y Lawrence Whitehead. Estamos profundamente agradecidos con estos colegas por los trabajos de alta calidad que realizaron en tan corto tiempo, mismos que se indican en la bibliografía.

Además de ellos, debemos agradecer también a aquellos que, en diversas ocasiones, asistieron a las reuniones como interlocutores o nos hicieron comentarios provechosos en bosquejos iniciales, contribuyendo de esta manera a la construcción del proyecto en una reunión preparatoria realizada los días 26 y 27 de febrero de 1999: Catherine Boone, David Booth, Teddy Brett, Kathryn Clarke, Monica Dasgupta, Garth Glentworth, Merilee Gridle, E. Gyimah-Boadi, David Lehmann, Fernando Limongi, Ian Mckendry, Joan Nelson, Dele

¹ Instituto de Estudios en Desarrollo, Universidad de Sussex, Brighton BN1 9RE, Inglaterra.

² Instituto de Estudios en Desarrollo, LSE Universidad de Londres, Houghton Street, London WC2A 2AE.

Oluwu, Elisa Reis, Alice Sindzingre, Rehman Sobhan, Richard Thomas, David Wood y Geof Wood.

Asimismo, nos beneficiamos ampliamente de la oportunidad de asistir al Taller de Investigación de Verano en el Banco Mundial, llevado a cabo del 6 al 9 de julio de 1999, que giró alrededor del Reporte de Desarrollo Mundial 2000/1. Ravi Kanbur, administrador de tareas del Reporte de Desarrollo Mundial 2000/1, nos proporcionó una guía invaluable en algunos puntos. Kathryn Clarke, del Departamento para el Desarrollo Internacional (DDI), ayudó a dirigir el proyecto día por día y Julia Brown y Jenny Edwards, del Instituto de Estudios en Desarrollo, organizaron nuestras reuniones expeditamente. Para la forma final de este reporte, estamos profundamente en deuda con Marilee Grindle por su perspicaz consejo, y con Roger Wilson, Director del Departamento de Gobierno del DDI, quien concibió el proyecto y desempeñó un papel constructivo mayor en cada etapa.

Introducción: análisis político práctico

En las agencias de asistencia y desarrollo existe la tradición de ver el análisis político, a lo sumo, en términos de problemas y dificultades. "Política" es aquello por lo cual las cosas deseables tal vez no sucedan. Política es desorden. El análisis político es usado sólo para explicar y para tratar de arreglar las cosas que han salido mal. En realidad, el análisis político no es una ciencia oculta. Tiene mucho que ofrecer para la comprensión de qué hacer con la pobreza. Primero, provee a los políticos de una perspectiva más realista en sus programas y proyectos, e incrementa las oportunidades de que sean más exitosos. Segundo, el realismo político es más optimista que gran parte de nuestro conocimiento convencional sobre el alcance efectivo de coaliciones políticas y programas pro-pobres. Cuando las agencias de ayuda y desarrollo hacen referencia a pobreza y políticas en sus documentos, es generalmente en un tono deprimente. Las políticas de pobreza son asumidas como una lucha por dividir el pastel. La ganancia de alguno es siempre la pérdida de alguien más. Se nos ha dicho que es muy difícil hacer algo por los pobres porque esto significa desposeer a los ricos y poderosos. El análisis

se centra en el conflicto entre los intereses de los pobres y de los no-pobres. Se trata de una visión parcial de la política así como de una lectura prejuiciosa de la experiencia. El mundo real de la política raramente se traduce en una lucha cruenta entre pobres y ricos; también trata de ajustes, compromisos y de conjuntar las ganancias. Las políticas no son manejadas únicamente por intereses materiales: ideas e instituciones también juegan un papel importante en la formación de conciencia respecto de qué tanto las personas tienen elecciones políticas, qué quieren de las políticas y cómo las buscan. Explorando qué factores dirigen las políticas en países pobres, podemos identificar: aperturas políticas para lograr coaliciones y alianzas que beneficien a los pobres; maneras en que los "amigos de la pobreza" dentro y fuera del gobierno pueden formar programas y políticas públicas para incrementar las capacidades políticas de los pobres y, finalmente, áreas donde existen intereses comunes entre pobres y no-pobres.

Este tipo de análisis político no es intrínsecamente difícil; los políticos lo hacen todo el tiempo. Es más difícil para el personal de agencias de desarrollo y ayuda, quienes tienen que lidiar con diversas situaciones a las cuales son ajenos. Angola es muy diferente de Bangladesh y Bangladesh de Chile. No hay sustituto para la experiencia local experta y detallada cuando se trata de operaciones de nivel país. Los prestadores de ayuda están incrementando su capacidad para emprender análisis político-operacionales. Necesitan hacer más. Sin embargo, pueden superar algo de su propio azoro ante la complejidad y diversidad de desarrollar políticas nacionales usando algunos conceptos básicos para esquematizar esa diversidad. La Tabla 1, que a continuación se describe, proporciona un mapa en relación con las políticas de pobreza. Está configurada en torno a dos dimensiones fundamentales de los sistemas políticos nacionales. La primera se refiere al grado en que los países se han institucionalizado, es decir, el grado en que los países son regidos y administrados mediante organizaciones y procedimientos firmes y establecidos, ampliamente aceptados como legítimos. La segunda aborda el grado en que, dentro de los Estados más institucionalizados, los gobernantes son escogidos mediante procesos competitivos y genuinamente abiertos por medio de elecciones libres de algún tipo. La competencia electoral es imposible sin institucionalización.

Tabla 1
Tipos de Estado, Políticas y Pobreza

<i>Tipos de sistemas políticas</i>	<i>Características</i>	<i>Tipos de políticas</i>	<i>Papel de los pobres en políticas</i>	<i>¿Qué se puede hacer para promover los intereses de los pobres?</i>	<i>Papel potencial de agencias oficiales externas</i>
Estados colapsados	No existe gobierno central efectivo	Sin políticas	No existe un papel distintivo; las políticas son dominadas por un gobierno central	Establecer un gobierno central efectivo	Concentrado en ayudar a restablecer la autoridad central
Autoridad personal	Autoridad a través de personalidades y conexiones personales. Si los partidos políticos existen, están basados en personalidades	Las políticas son inestables; un objetivo principal es enriquecer a aquellos en el poder; se proveen pocos servicios básicos	No tienen un papel preciso, a menos que la pobreza se supere con redes políticas basadas en etnicidad, lengua, religión o localidad	Una autoridad más institucionalizada beneficiará a la mayoría de los pobres y es una condición para la organización efectiva de los pobres por encima del poder local	Mejor gobierno, incluyendo una autoridad central efectiva y derechos humanos y civiles
Estados mínimamente institucionalizados	Una combinación inestable de reglas personales e impersonales con variados grados de legitimación. Los partidos en parte están basados en personalidades	Existen organizaciones que proveen servicios públicos básicos y de asistencia social; la cobertura de éstos es irregular y a menudo se basa en el padrino	Como arriba, sólo si hay mayor posibilidad de influencia para los partidos políticos o movimientos sociales	Existe posibilidad para organizarse a fin de demandar el mejoramiento de los servicios públicos y sistemas de gobierno menos represivos.	Como arriba, existe una mayor posibilidad directa para apoyar a organizaciones pro-pobres y ayudar en políticas pro-pobres con una ausencia de represión

Tabla 1 (continuación)

<i>Tipos de sistemas políticos</i>	<i>Características</i>	<i>Tipos de políticas</i>	<i>Papel de los pobres en políticas</i>	<i>¿Qué se puede hacer para promover los intereses de los pobres?</i>	<i>Papel potencial de agencias oficiales externas</i>
Estados institucionalizados no competitivos	Autoridad estable, organización y procedimientos legítimos; sin competencia abierta por el poder. Los partidos políticos sirven al régimen o son contratados por éste.	Un amplio rango de servicios de asistencia social podrían ser proveídos, pero los ciudadanos tienen poca influencia sobre la amplitud y el tipo de abastecimiento	Los regímenes intentan reprimir o controlar todas las organizaciones, pero pueden ser responsables de los asuntos populares . Los conflictos dentro de la élite gobernante pueden dar oportunidades para crear organizaciones populares	Existe una considerable posibilidad para organizarse alrededor de demandas tanto para mejorar servicios públicos como para un sistema de gobierno menos represivo	Como arriba, Mientras más firmes sean las limitaciones, mayor será el potencial para ayudar al desarrollo de servicios civiles expertos
Estados institucionalizados y competitivos	Autoridad estable y organización y procedimientos legítimos. Competencia abierta por el poder a través de partidos con programas	Un amplio rango de servicios básicos y servicios sociales . La amplitud y tipo del abastecimiento son los asuntos principales en política	Los pobres tienen la capacidad de organizarse, pero otros ejes de la movilización política , como la etnicidad y la lengua , pueden ser dominados	Potencialmente creciente. Muchos grupos en desventaja pueden encontrar voz (ejemplo: discapacitados y minorías étnicas)	Mayor potencial para apoyar apropiadamente la descentralización . Canales no oficiales son apropiados para mucho apoyo del gobierno

La Tabla 1 nos da guías sobre:

- El tipo de políticas que probablemente dominen en diferentes situaciones.
- Los papeles que la gente pobre y las organizaciones que los representan pueden jugar en situaciones diferentes.
- El espacio de acción de actores políticos locales y agencias externas para promover los intereses de los pobres en el proceso político.

La gente a la que denominamos "los pobres" es diversa, aun dentro de lo local. Se ha dicho mucho sobre eso en otras partes. La Tabla 1 ilustra la diversidad de su situación política y oportunidades en el ámbito nacional. También refleja algo que tienen en común, un rasgo crítico de las políticas de pobreza: la capacidad de los pobres para organizarse y los caminos por los cuales lo hacen son altamente interdependientes del carácter del Estado o régimen, el tipo de políticas públicas y el comportamiento de elites gobernantes. Las pequeñas comunidades, los grupos o localidades pueden organizarse para atacar sus necesidades inmediatas en la ausencia de gobiernos efectivos. Pero amplias poblaciones de pobres se organizan en relación con las fuerzas que están tratando de combatir o influir. Si el Estado es fragmentado, inestable e incoherente, las organizaciones populares se desarrollarán sobre las mismas líneas. La existencia de un gobierno efectivo es una condición para la organización popular que se extiende sobre amplias poblaciones y tiene el potencial de influir en la política pública. El desarrollo de las *capacidades políticas* de los pobres debe ser un importante objetivo de política anti-pobreza. Esto es en parte verdadero por definición: dar poder constituye en sí mismo una dimensión para aliviar la pobreza. También es verdad en un sentido más instrumental: las mejoras sustentables y duraderas de la posición de los pobres dependerán de su capacidad colectiva para defender y construir logros.

Ahí entonces surge una nueva variante de una paradoja familiar: el desarrollo es comúnmente más fácil si se está a mitad del camino que cuando se está más cerca de la línea de partida. La capacidad de los pobres de crear organizaciones eficaces es mayor en aquellos Estados, generalmente más ricos, donde la calidad de gobierno es

mayor. Al diseñar políticas para países específicos, es importante tener en cuenta esta paradoja. De cualquier modo no es un motivo para desesperar. En países afligidos por un gobierno deficiente, los pobres tienen el mismo interés primario que la gran mayoría de la población: un gobierno que sea menos represivo y arbitrario, más responsable y más acotado por la ley.

Este reporte está organizado en torno a cinco propuestas claves sobre política y pobreza que surgen de nuestra investigación y consultas extensas. Están pensadas para ayudar a los políticos a pensar estratégicamente una política de reducción de la pobreza:

1. La democracia tiene resultados diferenciados para los pobres.
2. Los Estados crean y dan forma a las oportunidades políticas para los pobres.
3. No existirá razones para esperar que la descentralización sea pro-pobres.
4. Existe un amplio rango de posibilidades para alianzas políticas pro-pobres.
5. Muchas de las políticas necesarias para mejorar el gobierno beneficiarán a los pobres.

Esta lista se refiere casi exclusivamente a las políticas internas de los países en desarrollo. ¿Somos culpables, en este punto de la historia, cuando existe mucho interés sobre las implicaciones de la globalización, de ignorar las dimensiones políticas internacionales de la pobreza? Esto es un asunto especialmente importante debido a la popularidad de una visión en que la globalización reduce el alcance de los gobiernos para actuar en el alivio de la pobreza. Existen diversas variedades de este argumento. Las propuestas centrales son honestas; descansan en la noción de que la globalización ha producido un deslizamiento relativo del poder de los Estados hacia la gente que toma decisiones sobre movimientos de capital a gran escala ("los controladores de capital"). El capital ha comenzado a ser más móvil internacionalmente. Entre más grandes sean los esfuerzos que los gobiernos hacen para gravar con impuestos o redistribuir el ingreso o el capital, para preservar o incrementar la protección social, o influir en cómo y dónde el sector privado invierte, más, se dice, serán

"castigados" por los controladores de capital. Los controladores de capital reducirán las inversiones en países (y ciudades o regiones) gobernados por regímenes que carecen de "realismo" —o simplemente amenazarán con hacerlo, indicando lo fácil que es para ellos mover el dinero y establecerlo fuera, en ambientes de negocios más favorables. La posibilidad o la realidad de que los ingresos tributarios se reduzcan, de que el desempleo se eleve y de que el apoyo político caiga será suficiente para persuadir a la mayoría de los gobiernos de aceptar la "realidad": reducir impuestos a los negocios, cancelar promesas de redistribuir la tierra, diluir propuestas de ampliar los derechos de los empleados, y posponer planes de un ingreso básico para todo hogar necesitado.

Existe algo de verdad en esos argumentos. Sin embargo, en general, nosotros no creemos que la globalización haya reducido el campo de acción a los gobiernos (de los países en desarrollo) para actuar en pro de los pobres. Existen poderosas fuerzas contrarias. Dos son particularmente importantes:

- a) Que la apertura de las economías nacionales (por ejemplo la globalización) lleva consistentemente a los gobiernos a jugar un papel económico mayor y a una mayor protección social, porque la apertura genera inestabilidad económica que los gobiernos están obligados a mitigar (Riegers y Liebfried, 1998). Los acuerdos políticos sostienen el mercado. Sin protección política y social contra las inestabilidades e incertidumbres que genera, el mercado libre es por sí mismo un riesgo.
- b) Las presiones sin precedentes e incentivos sobre los países pobres para que lleguen a ser más democráticos son rasgos integrales de la globalización contemporánea. A diferencia de la primera y la segunda olas de democratización que siguieron a las dos guerras mundiales respectivamente, la ola que se desarrolló en los años ochenta no se ha fundado en rivalidades geo-políticas internacionales, ni en la intención de las grandes potencias de instaurar y apoyar regímenes despóticos pero dóciles en las partes más pobres del mundo. Esta tercera ola de democratización ha sido inusualmente vigorosa y sostenida. No muestra signos de retroceso. Mientras que la relación entre democracia y políticas pro-pobres es menos cercana de lo que

mucha gente cree (véase a continuación), aún existe un lazo. La globalización contemporánea alienta a los gobiernos a sucumbir ante las presiones del capital, que se mueve internacionalmente, y abandonar los asuntos sociales, mediante la promoción de la democracia.

Entonces, sería muy apropiado que centráramos nuestras líneas estratégicas, en lo concerniente a la pobreza y la política, en los aspectos internos de gobierno en países pobres.

Cinco líneas estratégicas

1. La democracia tiene resultados diferenciados para los pobres

La democracia es deseable por muchas razones. Sin embargo, en la reducción de la pobreza, las democracias en los países que actualmente están en vías de desarrollo no son mejores que las no democracias. Este descubrimiento no es nuevo. Se reprodujo en tres de nuestros informes, en cada uno de los cuales se examinaron las experiencias de un gran número de países y se definió "pro-pobres" de una manera diferente. Ashutosh Varshney (1999) examinó el nivel de los países que manifestaron una reducción del número de **personas** que se encontraban por debajo de la **línea** de pobreza, definida en **términos** de ingreso o consumo. Kimberly Niles (1999) midió el esfuerzo que los gobiernos hacen para proteger a los pobres de los efectos adversos del ajuste económico. Mick Moore *et al.* (1999) exploraron el rango en que los sistemas político-económicos convirtieron el ingreso nacional en longevidad, alfabetización y educación para la masa de ciudadanos. Todos concluyeron que no había una conexión consistente entre políticas pro-pobreza y democracia. Mientras que los que peor llevaron a cabo esta labor tienden a no ser democracias —la democracia provee una especie de red de contención— existen casos de no-democracias entre los más exitosos.

A través de periodos relativamente largos, algunos regímenes autoritarios, como el que existió en Indonesia por más de 35 años, hicieron progresos mucho más rápidos en la reducción de la pobreza que otros Estados que habían gozado de largos periodos de demo-

cracia, como Filipinas, donde la tasa de reducción de la pobreza ha sido mucho más modesta. La tabla 2 ilustra la clase de modelos poco concluyentes que resultaron de la clasificación de los países pobres, de acuerdo con el desempeño en la reducción de la pobreza y el grado de democracia.

Tabla 2
Distribución de países de acuerdo con el desempeño en la reducción de la pobreza y el grado de democracia

<i>Número de países</i>	<i>Países más democráticos</i>	<i>Países menos democráticos</i>	<i>Países no democráticos</i>	<i>Total</i>
Desempeño con alta reducción de la pobreza	5	5	9	19
Desempeño con reducción modesta de la pobreza	2	10	12	24
Desempeño con baja reducción de la pobreza	4	3	11	18
Total	11	18	32	61

Notas: El desempeño en la reducción de la pobreza es entendido como la eficiencia de los sistemas políticos y económicos nacionales para traducir el ingreso nacional en longevidad, alfabetización y educación para la población. Para mayores detalles en las medidas usadas aquí y las muestras de países, véase Moore *et al.* (1999). Las medidas de desempeño en la reducción de la pobreza tienen base de 1995.

Las medidas de los grados de democracia son de la base *Polity III*. El porcentaje fue calculado para el periodo de 1980-89, en la base de resultados anuales en una escala de 0-10. Los países "más democráticos" fueron evaluados con 8 o más, y los "países no democráticos" evaluados con cero.

¿Qué está sucediendo? La democracia nos ofrece más voz e influencia para los pobres que la mayoría de los sistemas no-democráticos. ¿Por qué no resulta clara la asociación entre democracia y buena ejecución en la reducción de la pobreza? Existen dos respuestas principales a esa pregunta. La primera es que algunos de los mejores ejecutores en la reducción de la pobreza, en la última mitad de la década, han sido los ex Estados socialistas, que fueron no democráticos por criterio convencional, pero altamente enfocados a mejorar el bienestar de la masa por razones políticas e ideológicas. Los efectos positivos de esas historias de movilización pro-pobres, aún son visibles en las estadísticas de pobreza y bienestar de China, Cuba y Vietnam. Los impactos se han desvanecido en el caso de la mayoría de los países del ex bloque socialista después de su transición a las economías de mercado, y se han vuelto grotescos en Corea del Norte. Los efectos residuales de esa experiencia de regímenes socialistas no-democráticos pero pro-pobres son una razón por la que la democracia no es asociada con la reducción de la pobreza en las estadísticas internacionales. La otra razón, de mayor relevancia para el futuro, descansa en las amplias variaciones entre el contenido sustancial de la democracia electoral y el formal.

Si las políticas democráticas tendieron principalmente a organizar a la gente para votar de acuerdo a sus intereses económicos ampliamente definidos, uno esperaría que los pobres tuvieran considerablemente más influencia y voz de la que tienen (Varshney, 1999). Hay tres importantes razones por las que la democracia no trabaja de esa manera:

1. La participación actual de los pobres, particularmente de las mujeres, no refleja su número en la sociedad. Mucha gente pobre es excluida del proceso político o no participa activamente en él.
2. Cuando los pobres participan, sus identidades de "clase" —como gente pobre en general o, específicamente, como pequeños agricultores, agricultores sin tierra, trabajadores asalariados, arrendatarios, receptores de subsidios alimenticios, etcétera— no son las únicas influencias en su manera de votar o en los políticos, partidos o programas que apoyan. Las fuerzas que los mueven son a menudo, a corto plazo, más tangibles

directas y locales, que las nociones relativamente abstractas sobre grupos de ingreso, clase o posición ocupacional: el "patrocinio" individual se vincula con los políticos que prometen algo inmediato a cambio; las identidades étnicas, lingüísticas o regionales que casi siempre prueban ser efectivas en crear lazos emocionales con ideas y programas políticos; o la oportunidad para vender un voto (Putzel, 1995).

3. La pobreza en países en desarrollo se agudizó especialmente en zonas rurales, donde, excepto en un ámbito muy local, es particularmente difícil sostener organizaciones eficaces que involucren a gente pobre continuamente. La comunicación y el traslado son difíciles y la información es escasa. Las poblaciones rurales pobres rara vez mantienen organizaciones políticas coherentes e incluyentes. Tienden más a responder que a tomar la iniciativa en política.

En suma, en muchas democracias los pobres están casi siempre mal organizados y mal servidos por las organizaciones que movilizan sus votos y demandas para representar sus intereses.

Sin embargo, algunas democracias de países en desarrollo se desempeñan bien en términos de reducción de pobreza. Esto puede ser detectado parcialmente por diferencias en la calidad de la organización en sociedad civil y política y los modos en que los pobres encuentran voz dentro de ellas. En cada sistema democrático, diferentes tipos de organizaciones median entre varios segmentos pobres de la población y el Estado. La sociedad civil está hecha de un amplio rango de asociaciones arraigadas en y divididas según clase, género, ingreso y otras identidades. Algunas de ellas surgen de comunidades pobres, o son organizadas explícitamente para interactuar con los intereses de esas comunidades y promoverlos. Incluyen organizaciones religiosas, comunitarias y no-gubernamentales (ONGs). Los grupos de la sociedad civil, alineados con los pobres o con las elites, tales como asociaciones de negocios o profesionales, sirven comúnmente como puntos de movilización e intermediación con el Estado.

Mientras las organizaciones de la sociedad civil son importantes fuentes de asistencia y movilización para grupos específicos entre los pobres, son las organizaciones de la sociedad política, dentro de

sistemas democráticos, las que son cruciales para el carácter y la conducción de la política pública. Entre éstas, los partidos políticos son las principales. Los partidos políticos pueden ir desde alianzas temporales de individuos poderosos, pasando por organizaciones más estables, construidas alrededor de redes regionales, patronales, religiosas o étnicas, hasta organizaciones basadas en ideologías y programas claramente definidos y dirigidas por miembros voluntarios comprometidos, que operan mediante una estructura institucional democrática. Entre más se ubican los partidos hacia este extremo más reciente del espectro, más probable es que representen **eficazmente** a los pobres.

Los contrastes entre los estados de la India ilustran cómo las variaciones en el modelo de competencia política democrática afectan la medida en la que los gobiernos son pro-pobres. India ha disfrutado de un sistema relativamente estable de elecciones competidas y derechos democráticos formales básicos desde la independencia en 1948. El estado sureño de Kerala por largo tiempo ha disfrutado de muy altos niveles de alfabetización masiva, educación, salud y longevidad en relación con sus niveles de ingreso promedio. Existe una amplia literatura que intenta explicar la "excepcionalidad Kerala". Y no existe consenso en cuanto a los papeles relativos que juegan varios de los factores de explicación —un fuerte movimiento comunista popular, una estructura particular de castas o un rango de factores históricos contingentes. Aún cuando uno pueda explicar los casos excepcionales, tal vez no haya políticas implicadas, porque no pueden ser reproducidas combinaciones excepcionales de condiciones históricas. Sin embargo, la experiencia de Kerala se está volviendo menos excepcional en tanto otros estados del sur de la India comienzan a reproducir elementos clave: la movilización de los grupos de casta o clase bajas alrededor de partidos políticos estables que, una vez en el gobierno, redistribuyen los recursos entre los pobres en formas que llevan a reducciones permanentes de la pobreza. John Harris (1999) demuestra que este tipo de políticas democráticas hace la diferencia. Los estados indios que han elegido partidos populistas bien instituidos o partidos social demócratas se han desempeñado mejor en la reducción de la pobreza de lo que los modelos fundamentales de crecimiento agrícola pronosticarían y mejor que estados dignos de ser comparables, donde han persistido modelos

Cuadro 1

Políticas competitivas y los pobres en dos estados indios

Los estados indios de Karnataka y Andhra Pradesh tienen un número de rasgos significativos en común. Ambos son estados de ingresos medios en el sur, generalmente considerados por ser económicamente más dinámicos y socialmente más progresistas que los estados del norte. Hasta ahora la investigación ha mostrado que, mientras Andhra Pradesh tiene un buen récord en reducción de la pobreza, Karnataka no. Una las razones para explicar dicho contraste estriba en que la dominación política local de castas propietarias persiste en Karnataka, mientras parte de la competencia en los estados es fragmentada y envuelve diferentes facciones lideradas por miembros de aquellas mismas castas que están confiadas del reclutamiento clientelar. La estructura del poder en Karnataka significa que el crecimiento agrícola es menos pro-pobres que lo que debiera ser. La naturaleza de la competencia hace al sistema político menos comprometido con la gente pobre. En Andhra Pradesh, por otro lado, el dominio político en el ámbito local ha sido reducido a una mayor extensión y el crecimiento agrícola ha sido pro-pobres (creando más empleos productivos, con salarios reales en ascenso) mientras dos estables facciones en competencia han creado condiciones en las cuales los líderes políticos están más comprometidos con la gente pobre. Una facción populista, ligada inicialmente a un liderazgo carismático, ha comenzado a ser justamente bien institucionalizada y, en competencia con la facción del Congreso, ha proyectado exitosamente programas pro-pobreza. A través de la extensión del sistema de distribución pública en áreas rurales a finales de los años ochenta, la pobreza rural continuó disminuyendo en Andhra Pradesh, a pesar de una depresión en la tasa de crecimiento agrícola en el estado. Aunque existe una preocupación legítima por el grado de erosión de la inversión pública que los costos del sistema de distribución pública han causado, y en consecuencia por la sustentabilidad de la reducción de la pobreza, la tasa de crecimiento del producto interno estatal ha sido mayor en Andhara que en la mayoría de otros estados, incluyendo Karnataka. No parece ser el caso, por lo tanto, en que la reducción de la pobreza ha sido ejecutada a costa del crecimiento económico, aunque el gobierno estatal hoy enfrente elecciones difíciles en la distribución de las finanzas públicas.

de políticas clientelares (ver cuadro 1). En los casos en que el gobierno de alianzas de clase o casta más altas ha sido desafiado, los partidos políticos han buscado activamente el apoyo de los pobres.

Cuando existen partidos políticos compitiendo por los votos de los pobres, éstos tienen una mejor oportunidad de influir en la política o ver que se **formen** políticas que satisfagan sus necesidades.

En los años ochenta, las políticas competitivas en Perú permitieron al movimiento de las mujeres, organizado mediante una vasta red de cocinas de base-comunitaria conocidas como *comedores*, ejercer una influencia limitada pero sustantiva sobre la política social, incluyendo la ejecución de una nueva legislación (Houtzager, 1999). Kimberly Niles (1999) explica la forma en que los modelos de competencia partidaria afectan la medida y el modo en que los partidos compiten por los votos de los pobres. Ella compara los países en términos de la medida en que los partidos son estables, o fluidos y fragmentados. Donde los partidos son estables, las elecciones son generalmente dominadas por dos o tres partidos que compiten entre sí con un grado de disciplina partidaria. Cada partido necesita ganar una alta proporción de los votos para llevar al gobierno. Los partidos operan con horizontes de un relativo largo plazo. Acumulan gran cantidad de información sobre votantes potenciales y las ganancias potenciales de diferentes estrategias políticas. Cada uno trata de apelar a un amplio grupo electoral de votantes. El sistema tiende a producir partidos y gobiernos con amplio compromiso con los pobres. En sistemas fragmentados, la política es personalista. Existen muchos partidos pobremente disciplinados, que no necesitan obtener una amplia proporción de votos para tener oportunidad de ingresar al gobierno. Tienen horizontes a corto plazo y enfrentan mayores costos de información porque los políticos se involucran continuamente en nuevas actividades, con nuevos aliados u oponentes, y buscan el apoyo de diferentes votantes. Estos sistemas tienden a producir gobiernos de reducido compromiso con los pobres.

Muchas democracias de países en desarrollo continúan caracterizadas sólo por tales sistemas de partidos fragmentados. En algunos casos, los movimientos sociales —o amplias alianzas de organizaciones dentro de la sociedad civil— han emergido para dar a los pobres una voz en la política nacional. En otros casos, las organizaciones de sociedad civil son débiles o están completamente fuera de contacto con amplias poblaciones de pobres, notablemente, gente rural. Un amplio número de los pobres rurales en Sudáfrica, por ejemplo, nunca fueron alcanzados por organizaciones políticas durante muchos años de gobierno *apartheid*. No puede esperarse el crecimiento de su influencia sobre la forma de hacer política nacional, simplemente con la abolición del *apartheid* o la introducción de

una constitución democrática. La transición democrática, sin embargo, creó nuevas oportunidades para que los pobres rurales y sus partidarios comenzaran a organizarse, a preocuparse de sus derechos y a crear nuevas posibilidades de voz. Puede ser que el primer paso al crear capacidades políticas de los pobres rurales esté simplemente proporcionando una red de servicios de ayuda legal para informar a la comunidad de sus derechos legales.

Aun cuando estén aliados en amplios movimientos sociales, las comunidades locales y organizaciones no-gubernamentales no pueden jugar el mismo papel en la configuración de la política pública, que es desempeñada por partidos políticos democráticos bien institucionalizados y programáticos. En particular, carecen del mandato garantizado por la urna electoral. Estas organizaciones pueden ayudar a incrementar las capacidades políticas de los pobres, influir en la política nacional y quizá establecer las bases para partidos políticos más duraderos, institucionalizados y responsables.

Mientras el índice de reducción de la pobreza en las democracias de los países en desarrollo es ambiguo, existen razones para creer que la oportunidad de políticas competitivas coherentes y el espacio permitido por la democracia a los pobres para organizarse dentro de la sociedad civil pueden contribuir positivamente a la reducción de la pobreza. En la ausencia de políticas democráticas, las políticas anti-pobreza tienden a ser reactivas y sobradamente determinadas por las necesidades de legitimación de un régimen particular o las preferencias de aquellos que están en el poder. Esto rara vez contribuye a incrementar las capacidades políticas de los pobres. En México, el largo periodo de dominación por un partido único ha llevado a una inestable política anti-pobreza, dependiente del papel del presidente en turno y marcado por una falta de organizaciones independientes entre los pobres (Kurtz, 1999). Algunos regímenes recientemente autoritarios (Corea del Sur, Taiwán, Indonesia) actuaron positivamente para reducir la pobreza con el objetivo de ganar y mantener la legitimidad de su gobierno. Hoy, el reto en países en desarrollo es cómo hacer de logros similares en la reducción de pobreza un criterio para la legitimación de gobiernos y partidos democráticos modernos. Esto no puede ser hecho mediante condiciones impuestas desde el exterior, sino que debe venir como producto de la educación y la movilización política internas.

2. Los Estados crean y dan forma a las oportunidades políticas para los pobres

Facultar a los pobres de poder es un instrumento para reducir la pobreza y, en tanto que la carencia de poder es parte del significado de la pobreza, es por sí mismo un aspecto de la reducción de la pobreza. Es útil pensar en dar poder en términos de aumentar las **capacidades políticas** de los pobres: capacidades políticas personales, auto-confianza, capacidad para organizarse en comunidad, reconocimiento de la dignidad y las ideas colectivas disponibles para apoyar la acción política eficaz (Whitehead y Gray-Molina, 1999). Son las aptitudes políticas de los pobres las que determinarán si pueden emplear capital social (las redes compartidas, las normas y valores creados a través de la interacción social) constructivamente, o crear capital social donde no lo hay. Uno de los problemas en la manera en que el capital social ha sido disputado hasta la fecha es que se ha dedicado poca atención a satisfacer y practicar la política dentro de las redes sociales (Putzel, 1997).

¿Qué circunstancias llevan a ampliar las capacidades políticas de los pobres? Los ciudadanos de economías en desarrollo y en transición han tenido tanta experiencia con Estados opresivos e ineficientes en décadas recientes, que la respuesta a esta pregunta comúnmente **recae** en cierto tipo de acción popular autónoma. Los movimientos ciudadanos, las ONGs y la sociedad civil son vistos como las **alternativas** a Estados fallidos. Esto es un mito engañoso. Es especialmente engañoso en relación con los movimientos de los pobres. Es ciertamente verídico que los Estados fracasados pueden, en algunas circunstancias, estimular alternativas en el ámbito local. Existen muchas estimaciones, por ejemplo, de cómo las comunidades rurales **ugandesas** se enfrentaron a un largo periodo de guerra civil y luego a una paz frágil por tomar el control de sus propias escuelas primarias para financiarlas. Pero la palabra funcional es **local**. En efecto, la organización a gran escala por personas pobres —el tipo de organización que puede hacer una consistente diferencia en las políticas públicas y afectar a una gran población— depende del carácter del Estado y las políticas que éste persigue. Se puede ilustrar cómo los Estados afectan el alcance para construir las capacidades políticas de los pobres examinando tres diferentes niveles de capacidad y acción estatal.

a) El nivel-macro: el papel del Estado

La gente trata de crear organizaciones políticas que deberán ser eficaces en la arena de las políticas, donde desean tener influencia. Esto señala el rasgo importante de que la arena es el modelo de organización de los grupos con quienes ellos probablemente están aliados o compiten. Las organizaciones nacionales de empresarios emergieron, en la mayoría de los países industrializados, en respuesta a la creación de federaciones sindicales nacionales. Los movimientos nacionales de granjeros surgieron sólo después de que los gobiernos comenzaron a intervenir constantemente en los mercados agrícolas, y hubo una necesidad de pactar con el gobierno en el nivel nacional. Inversamente, los movimientos de derechos civiles de base de masas, que emergieron para desafiar a tantos regímenes autoritarios latinoamericanos y centroeuropeos en los años setenta y ochenta, se disgregaron una vez que la democracia triunfó y su foco —un Estado consistentemente opresivo— ha desaparecido.

Los movimientos de personas pobres responden a la misma lógica. Donde el Estado está fragmentado, las organizaciones de pobres difícilmente existen o son la creación de actores externos, como prestadores de ayuda internacional u organizaciones no gubernamentales (Houtzager, 1999). El Estado moderno elimina centros rivales de autoridad en el interior de la sociedad. Esto proporciona las bases para que grupos sociales se organicen a escala nacional y para crear identidades colectivas que cruzan regiones geográficas. Si los grupos sociales creen que el Estado tiene la capacidad para atender sus demandas, entonces se organizarán para influir en él. Si el Estado nacional tiene poca autoridad, ¿por qué molestarse en organizarse a nivel nacional? Es mejor concentrarse en recursos políticos limitados —y los recursos políticos siempre son limitados— ejerciendo influencia en diferentes formas: negociando un nivel aceptable de impuestos informales con el movimiento guerrillero en esa región; usando conexiones étnicas con un ministro para destituir a la policía opresora de esa ciudad; construyendo conexiones con los donadores de ayuda, quienes podrían proveer dinero para ONGs locales en ese distrito. Construir movimientos de los pobres de amplia membresía es probablemente la forma menos eficiente de ejercer influencia a través de estos tipos de canales. Mapas globales de Estados efi-

cientes y movimientos sociales efectivos serían vistos de manera muy similar. Donde el Estado es ineficaz, los movimientos sociales son raros, débiles, exclusivos, localizados y casi siempre conectados cercanamente a separatistas armados y contrabandistas. Cuando los Estados son ineficientes, mejorar su capacidad puede ser el mejor camino para estimular organizaciones eficaces de pobres.

b) El nivel-meso: los modelos de políticas públicas

Los recursos políticos son escasos. La organización política es costosa, especialmente para la gente pobre. Es más probable que se organice si existe un incentivo. Los programas gubernamentales pueden proveer poderosos incentivos. Los mecanismos son casi siempre obvios y directos. Si existe un procedimiento conocido para la distribución de tierras públicas a gente pobre, para parcelas familiares, existe un evidente incentivo para tratar de organizarse y asegurar la obtención de la tierra. Igualmente, la existencia en las Filipinas de una "reforma permanente de la tierra" —legislación que permita al gobierno escoger cuándo y dónde se inicia el proceso de implementación— proveyó un incentivo a beneficiarios potenciales (y perdedores potenciales) para organizarse (Houtzager, 1999). Sin embargo, muchos de los mecanismos mediante los cuales las políticas públicas afectan la movilización de la pobreza son indirectos y menos obvios, veamos:

- e La movilización "perversa" toma lugar cuando, por ejemplo, los gobiernos logran movilizar a los pobres al provocarlos de alguna manera (fracasando el abastecimiento de emergencia de provisiones de agua para beber en áreas urbanas durante sequías o desalojando por la fuerza a personas para construir carreteras). Si bien esto puede ser un poderoso estímulo para la organización de los pobres, es, sin embargo, temporal, localizado y arbitrario.
- e Promesas vacías pueden proveer un estímulo permanente. El éxito de la reforma agraria en Kerala, India, fue apresurado por iniciativas de reforma que fueron demasiado ambiciosas para ser desempeñadas por el Estado. Las leyes fueron promulgadas pero no ejecutadas. No obstante, esto estimuló a los pobres ru-

rales a movilizarse y reclamar sus derechos legales (Herring, 1999).

- Algunas de las iniciativas más poderosas para que los pobres se organicen pueden derivarse de un sentido de exclusión, como la existencia de un programa público que beneficie a algunas personas, pero no a otras que tienen un reclamo igualmente válido. Por ejemplo, una razón por la que **Sri Lanka** se convirtió en un temprano "Estado de bienestar" y un modelo de altos niveles de desarrollo humano con bajos niveles de **ingreso per-capita** fue la existencia de servicios de salud y educación para la fuerza de trabajo inmigrante estatal. Estos servicios fueron ordenados por mandato del gobierno colonial británico de **Sri Lanka** (entonces **Ceylán**), ante la insistencia de los gobiernos coloniales británicos de la India, de ahí que los inmigrantes llegaran. Su existencia condujo a demandas, desde los años treinta, que fueron extendidas a servicios similares para la población entera. (Wickremaratne, 1973).

La gente pobre está en una permanente desventaja política. Proveyendo incentivos para la organización, los programas gubernamentales pueden mitigar esas desventajas. Si tomamos una perspectiva pro-pobres en política pública, la medida en que los programas deberían contribuir a movilizar a los pobres debería ser uno de los criterios de evaluación usados. Este criterio puede también llevarnos a pensar diferente sobre la división público-privada en general y especialmente sobre los beneficios del papel de las ONGs al llevar a cabo programas públicos. Como cualquier otra forma de organización, las ONGs tienen ventajas y desventajas. Una de sus desventajas, desde una perspectiva de aquellos preocupados en las capacidades políticas de los pobres, es que son no gubernamentales. No son objetos legítimos de la movilización política popular en el sentido que los gobiernos lo son. Los gobiernos tienen obligaciones ampliamente entendidas. Es legítimo, en la mayoría de los sistemas políticos, criticar a los gobiernos por fracasar en proveer a los pobres o por mal desempeño. Estos asuntos pueden ser enmarcados en términos de un discurso aceptado de derechos. No es posible hacer lo mismo en relación con las ONGs. No son autoridades contra las cuales los derechos puedan ser asegurados. Siendo todo lo demás igual, el

uso de las ONGs como **ejecutoras** de programas públicos es probablemente para desmovilizar a los pobres.

c) El nivel-micro: el estado de los programas gubernamentales

Los programas públicos tienen costos políticos y económicos tanto como beneficios. Aquí no se ha sugerido que porque ayudan a incrementar las capacidades políticas de los pobres, mayor número de programas gubernamentales son mejores que pocos. Muchos otros intereses entran en ese juicio. Uno de ellos es la medida en que los programas particulares son efectivos para fomentar la organización política sustentable por los pobres. Pocos pensamientos parecen haber ido en ese sentido. Se trata de una de las más obvias brechas en nuestro conocimiento. Joshi y Moore (1999) exploran esos asuntos a base de material comparativo de caso, subrayando que el papel más importante de las agencias externas (agencias gubernamentales, ONGs) puede no ser el apoyo directo a la movilización de los pobres, sino crear un *ambiente permisible*, es decir, un ambiente en el cual los pobres tengan un incentivo para movilizarse. Actualmente, el ambiente en que los pobres y las organizaciones externas **interactúan** es frecuentemente hostil a la acción colectiva de los pobres, porque se caracteriza por la incertidumbre, arbitrariedad e inequidad. Las agencias externas deben enfocarse más a crear incentivos para la acción colectiva, sobre todo a eliminar los obstáculos que ellas mismas crean.

Cuatro dimensiones de la ejecución y comportamiento de las agencias externas son citados por estos autores:

- e **Tolerancia.** La acción colectiva por parte de los pobres es más probable donde el ambiente político no es hostil y punitivo.
- e **Credibilidad.** Se refiere a la medida en que los oficiales públicos, en sus relaciones con los pobres, son dignos de confianza como para conducirse como buenos socios en una empresa, por ejemplo, hacer su trabajo correctamente y ser confiables.
- e **Pronóstico.** Se refiere a la forma de programas externos, la medida en que son estables a través del tiempo en contenido, forma y requisitos de procedimientos.

-
-
- e **Derechos.** Designa la medida en que a) los beneficios recibidos bajo programas externos son reconocidos como derechos a prestaciones morales o, mejor aún, legales y b) existen mecanismos reconocidos (preferentemente legales) a los que los beneficiarios pueden acceder para asegurar que esos derechos de propiedad sean realmente efectuados.

Uno de los casos de estudio abordados por Joshi y Moore es el Plan de Garantía del Empleo en Maharashtra, India. Durante los 23 años de 1975/6 a 1998/9, ese plan masivo ha generado un promedio anual de 132 millones de días-trabajo en 341,661 sitios de trabajo separados -conservación de tierra y agua, irrigación en menor escala, reforestación y caminos locales. Cuando se introdujo inicialmente, el Plan de Garantía del Empleo pareció innovador y recibió considerable atención del resto del mundo. Ha recibido mucho menor atención durante la década pasada y se reduce gradualmente en escala, en gran parte porque el crecimiento económico ha reducido la demanda de mano de obra fuera de temporada a tasas mínimas. A pesar de sus muchos problemas, el Plan de Garantía del Empleo ha sido un éxito. Continúa proveyendo costos relativamente efectivos e ingresos de sustento confiables para una parte significativa de los pobres rurales de Maharashtra. A fin de explicar tal fenómeno, Joshi y Moore demostraron que las personas en busca de empleos han sido continuamente movilizadas para exigir sus derechos por medio de representantes políticos de varios tipos y que, a su vez, esta situación se ha derivado de las maneras en que la formación y la puesta en marcha del plan contribuyeron a crear un *ambiente permisible* para la movilización. Dicho ambiente, a su vez, puede ser comprendido mediante los siguientes factores:

- e Los incentivos para una acción colectiva son introducidos dentro del plan: un mínimo número de gente necesita estar en busca de empleo antes de que los sitios de trabajo puedan ser abiertos.
- e Las agencias públicas involucradas disfrutaban de un grado de *credibilidad* y el Plan es *pronosticable* en aspectos importantes. Ha estado en su sitio por un largo periodo, es probable que continúe porque es legalmente dirigido y efectivamente ejecu-

tado, en parte porque, a diferencia de varios programas de trabajos públicos, está funcionando continuamente. Además, los oficiales públicos son instruidos para manejar proyectos públicos de trabajo.

- Sobre todo, si ciertas condiciones se cumplen, existe un derecho legal para el empleo. Esos derechos pueden ser buscados a través de las cortes y tienen una gran cantidad de fuerza moral.

El Plan de Garantía del Empleo está lejos de ser perfecto. Es poco probable que sea aplicable en otro lugar. Sin embargo, puede ilustrar con qué ingenio el diseño político institucional de programas puede fomentar la movilización de los pobres mientras ayuda a hacer más efectivos esos programas. Eso, a su vez, sugiere la importancia de examinar estos tipos de consideraciones políticas cuando se valora el impacto potencial de los programas públicos en la pobreza.

3. No existen razones para esperar que la descentralización será pro-pobres

La descentralización es una prescripción popular para los problemas de gobierno que afectan en particular a los países pobres. Se cree ampliamente que la descentralización también tendrá impactos pro-pobres. El argumento más común es que, como por definición la descentralización significa atraer al gobierno más cerca de los gobernados tanto en sentido espacial como institucional, el gobierno tendrá más conocimiento al respecto y, por tanto, será más receptivo a las necesidades de la gente. Se espera que esto conduzca a mejores políticas y resultados pro-pobres. Es difícil evaluar estos tipos de argumentos, porque la "descentralización" cubre un diverso rango del fenómeno. Dos personas pueden discutir sobre la "descentralización" y tener en mente cosas muy diferentes. Las siguientes son algunas de las principales preguntas que se deben considerar sobre el carácter de la descentralización:

- ¿Es la *devolución* política y administrativa la asignación de mayor poder a menores niveles dentro de una jerarquía anidada

de administración territorial, o es la *desconcentración* el desplazamiento de funciones y personal hacia una unidad de menor nivel dentro de una jerarquía administrativa centralizada?

- ¿Implica más democracia? Casi siempre se trata de una pregunta engañosa, ya que si bien un programa puede prometer más democracia, dar poder a elites locales puede de hecho reducir las posibilidades de influencia de las voces de los pobres en los resultados de las políticas.
- ¿De qué nivel estamos hablando? Las implicaciones de delegar autoridad de gobiernos centrales a estatales en Nigeria pueden ser muy diferentes a las de delegar autoridad municipal a pueblos en China.
- ¿Es la descentralización parte de un cambio más amplio en la localización de la autoridad política y administrativa que también tiene componentes centralizados? Muchas reformas contemporáneas del sector público implican cambiar la autoridad para decisiones operacionales a niveles más bajos, mientras otorgan a los niveles altos un poder incrementado para establecer los objetivos de desempeño, el monitoreo del desempeño y la colocación de los recursos. Un ejemplo podría ser dar a los directores de escuela el control directo de los presupuestos escolares y de las decisiones de personal, pero exigirles seguir un detallado *curriculum* y un programa intensivo de premios al desempeño de maestros y estudiantes, con recompensas para los mejores desempeños y sanciones para los deficientes. Este tipo de "descentralización" es casi siempre empleado para dar al gobierno central más control sobre las áreas *rurales* y provincias lejanas y ciudades. Las propuestas de descentralización a veces ven tan sólo un aspecto de una relación dual.

Dada la enorme diversidad de los procesos llamados "descentralización", no es sorprendente que un estudio intensivo hecho por Crook y Sverrisson (1999) sobre toda la evidencia disponible no arrojara base alguna como para aseverar que la descentralización es intrínsecamente o generalmente pro-pobres. Estos autores encontraron realmente poca evidencia firme de cualquier tipo sobre el impacto. Las conclusiones de doce casos en que existía la información

Tabla 3
Examen de los estudios sobre el impacto de la descentralización

<i>Resultados</i>							
	<i>Participación de y responsabilidad hacia los pobres</i>			<i>Impacto en la pobreza social y económica</i>			
	Participación	Representación	Responsabilidad	Crecimiento	Equidad	Desarrollo humano	Equidad territorial
Bengala, India	Mejor	Mejor	Mejor	Mejor	Mejor	Mejor	Sin información
Kamata , India	Favorable	Mejor	Bajo	Bajo	Bajo	Favorable	Favorable
Colombia	Ambiguo	Ambiguo	Mejor	Información inadecuada		Mejor	Mejor
Filipinas	Mejor	Mejor	Ambiguo	Información inadecuada			
Brasil	Bajo. Información limitada			Poca información	Mixto	Mixto	Bajo
Chile	Información inadecuada			Mejor	Mejor	Ambiguo a bajo	
Costa de Marfil	Bajo	Bajo	Muy bajo	Sin información			Mejor
Bangladesh	Favorable	Muy bajo	Bajo	Muy bajo			
Ghana	Mejor	Favorable	Bajo	Bajo. Información limitada			Favorable
Kenia	Muy bajo			Bajo			Favorable
Nigeria	Bajo	Bajo	Muy bajo	Bajo	Muy bajo		Bajo
México	Sin información				Bajo	Bajo	Bajo

más confiable están reunidas en la tabla 3, arriba señalada. Crook y Sverrisson evaluaron los programas con base en dos ejes: (1) El impacto en la participación-representación de los pobres y (2) el impacto en la posición económica de los pobres, medido por crecimiento, equidad, desarrollo humano y equidad espacial (entre regiones y localidades). En la evaluación, encontraron que sólo en el estado de Bengala Occidental, India, se dio un impacto no ambigüamente positivo de la descentralización.

El estudio sugiere que cuatro conjuntos clave de variables determinan la ejecución en términos tanto de respuesta como de resultados económicos y sociales pro-pobres.

a) La política de las relaciones entre gobierno local recientemente facultado de poder y gobierno central.

El gobierno central necesita apoyar el sistema descentralizado con recursos financieros, administrativos y poderes legales, y también necesita tener la capacidad para controlar y monitorear sus usos. Igualmente, necesita tanto un compromiso ideológico con la política pro-pobres como un compromiso activo con políticas locales para desafiar la resistencia de la elite local. En Bengala Occidental y algunas partes de Brasil, los resultados pro-pobres fueron el producto de este tipo de sinergia entre la acción del gobierno estatal a nivel local y central. Las elites conservadoras locales fueron desafiadas por grupos locales que tenían el apoyo de autoridades centrales. En Bangladesh, Nigeria y Kenia, a pesar de que fueron transferidos recursos sustanciales, los gobiernos centrales fracasaron en asegurar su utilización adecuada. Las elites conservadoras fueron facultadas con poder mediante la descentralización porque la preocupación principal del gobierno central era crear una base de poder en el campo. Esto sucedió en Ghana también. En Costa de Marfil y México, la descentralización era usada por los partidos gobernantes para renovar el apoyo partidario sin ningún compromiso con las políticas pro-pobreza, lo cual debió haber amenazado aquellas redes. Estos casos se mantuvieron en contraste con programas aparentemente más exitosos en partes de Colombia, donde un fuerte partido político o elites locales que buscan legitimidad se comprometieron a reducir la pobreza. En Bolivia, la descentralización no ha significado la abolición de redes clientelares ampliamente establecidas desde el centro a las áreas locales, pero sí la introducción de

competencia en la forma de recientes redes locales facultadas de poder, que incluyen a algunas personas pobres (Whitehead y Grey-Molina, 1999). La evidencia de trabajos comparativos en estados indios **refuerza** las conclusiones sobre el papel de pivote de las relaciones centrales-locales, en el hacer la descentralización más favorable para los pobres. En India, el sistema federal ha proporcionado suficiente espacio para que los gobiernos estatales controlados por alianzas favorables a los pobres lleven a cabo programas con más resultados positivos de reducción que en otra parte. **Al** mismo tiempo, los programas centrales gubernamentales casi siempre han probado ser cruciales para proveer tanto los recursos como las ventajas políticas necesarias para que las autoridades locales efectúen políticas favorables a los pobres (Harris, 1999; Herring, 1999). Sólo después de una enmienda constitucional nacional, en 1993, cuatro estados adoptaron una reforma de gobierno local que reservó el 33% de los escaños para mujeres, y escaños para castas y tribus catalogadas de acuerdo con sus proporciones en la población.

b) La medida en que la participación ampliada estableció responsabilidad de los gobiernos locales.

Elecciones competidas y justas fueron cruciales para establecer la responsabilidad en los casos más exitosos. En Colombia los más **exitosos** alcaldes en términos de respuesta y resultados pro-pobres fueron aquellos que confiaron en un acercamiento público a los votantes (véase cuadro 2); resultados más negativos fueron vistos en Costa de Marfil, donde los alcaldes casi no tenían relación con el electorado; a nivel institucional era importante que, incluso donde los intereses de la gente pobre eran representados, hubiera un balance apropiado entre el control político y la responsabilidad legal proporcionada por una administración bien establecida y razonablemente autónoma.

c) La descentralización exitosa requirió de autoridades centrales para proveer algunos insumos claves.

Estos insumos incluyeron en particular un seguro y adecuado destino del financiamiento, programas que buscaron reducir la pobreza con responsabilidad, y apoyo para una jerarquía de autoridades donde los niveles intermedios de gobierno (regional, distrital o estatal) pudieran manejar recursos, aumentar rentas adicionales y proporcionar apoyo administrativo a gobiernos locales. Todos los **ex-**

Cuadro2

Descentralización de Colombia

Las reformas de la descentralización en Colombia después de 1982 intentaron una apertura democrática en el gobierno local y la reasignación de funciones sectoriales a los municipios, lejos de agencias cuasi autónomas. Los presidentes municipales fueron elegidos por plebiscito o asignados por asuntos particulares, y los afectados así como las voces locales fueron representados en agencias locales de desarrollo. Las reformas pueden ser interpretadas tanto como una apertura democrática significativa como por un intento por delegar el conflicto local, haciéndolo más manejable para el gobierno nacional. La mayor motivación detrás de las reformas fue un intento de los partidos tradicionales para restaurar la legitimidad y reconstruir las bases de poder legal frente a la creciente oposición de las *juntas* sub-municipales.

Existe evidencia que sugiere que la descentralización ha *incrementado la representación de las no-élites* en Colombia. En 1988, los partidos conservador y liberal —una oligarquía efectiva en el ámbito municipal de un siglo— tuvieron el 80% del voto popular, incrementándose al 90% en 1990, y controlaron casi el 90% de las municipalidades. Para 1992, esto descendió a 65% del voto popular y los partidos no tradicionales controlaron alrededor de 300 municipalidades de las 1 007 que hay en Colombia.

Algunas municipalidades han adoptado un *acercamiento participativo* al gobierno local. En Valledupar, el personal del gobierno local porta insignias de proclama "gobernamos con tu participación" y el presidente municipal ha establecido varios canales de divulgación a través de los medios de comunicación locales. En otros municipios, la participación de la comunidad ocurre *sólo* en un sector, o independiente de la administración municipal. Algunas de estas prácticas participativas fijan con antelación la descentralización y en muchos sitios la elite tradicional que gira alrededor del padrinazgo político aún permanece fuerte.

En términos de *sensibilidad*, un elemento clave del programa de reforma colombiano es la propuesta de "demanda-dirigida" a los servicios públicos, que implica una amplia participación. Aunque la competencia por el cargo político actuó como un catalizador para el liderazgo responsable, que en su momento se convirtió en la fuerza *dirigente* detrás de la capacidad de construir, el buen desempeño aún depende en gran medida de la calidad de la dirección de las administraciones individuales. Ha habido un incremento en la "voz" con protestas dirigidas a la acción de los gobiernos locales y a algunos gobiernos locales a fin de establecer canales para la expresión sistemática de las necesidades y los problemas de las comunidades. El equipo del Banco Mundial estudió este caso encontrando evidencia *confiable* de un mejor desempeño en el campo de la educación, el abastecimiento de agua y las carreteras locales. (Crook y Sverrisson, 1999).

perimentos de descentralización en Ghana, Bangladesh y Nigeria adolecieron de personal inadecuado y de una pobre dirección de las autoridades locales recientemente establecidas.

d) La descentralización requirió de apoyo central a largo plazo.

El estado de Bengala Occidental tuvo veinte años para desarrollar su programa de descentralización, y como resultado logró éxito considerable.

El éxito de los programas de descentralización en asegurar ganancias pro-pobres depende de formas importantes en el papel de los gobiernos centrales. En la historia de los Estados Unidos, el papel del gobierno federal casi siempre ha sido pivote en programas destinados a la reducción de la pobreza. Su fracaso para actuar en favor de los pobres en momentos clave tuvo efectos devastadores. La incapacidad para romper el poder local sobre la tierra, en el sur, después de la Guerra Civil, reforzó la desprivatización de largo plazo de la anterior población esclava (Herring, 1999). Un amplio rango de evidencias parece prevenir contra lo que Herring llama "una celebración prematura de lo local" en estrategias de desarrollo dirigidas a reducir la pobreza.

4. Existe un amplio rango de posibilidades para alianzas políticas pro-pobres

Cuando las agencias internacionales de ayuda y desarrollo producen reportes sobre pobreza, rara vez se dice mucho sobre las dimensiones políticas. Se enfocan típicamente en conflictos de intereses entre pobres y no pobres, y la necesidad de superar de alguna manera la resistencia de los ricos si los gobiernos están más comprometidos con la reducción de la pobreza. Algunas referencias pueden ser hechas para la necesidad de movimientos políticos que movilizan gran número de gente pobre con el fin de contrarrestar la influencia de los ricos.

Esta perspectiva sobre las políticas de alivio a la pobreza es especialmente atractiva para los economistas. Permítanos designarlos como "grupos de interés económico-economista". Esto no es solamente simplista, también es consistentemente engañoso y pesimista. Esto exagera los obstáculos políticos potenciales para la acción

pública anti-pobreza e ignora algunas de las oportunidades (Moore, 1999). Permítasenos ilustrar primero el punto con un caso de estudio.

La mayoría de los miembros de la política brasileña, la elite gobernante y de negocios están a favor de la reforma agraria (Reis, 1999). Podemos asumir que entre los que la apoyan no se incluye la minoría de la elite que es terrateniente. No obstante, este hallazgo sorprenderá a las personas que creen que las divisiones políticas se reflejarán generalmente en su propio interés económico y que los ricos y los pobres se encontrarán generalmente en diferentes lados. ¿Por qué la idea de la reforma agraria es tan llamativa para los ricos brasileños? Parte de la explicación descansa en el auto-interés: "...la esperanza optimista de que la redistribución de la tierra podría mejorar las condiciones de vida en las grandes ciudades donde viven miembros de la elite. Ellos parecen tener el sueño de exportar a los pobres a una parte del país donde pudieran no sólo producir para su propio consumo sino también generar un excedente negociable [...] críticos a esto mencionarían sistemáticamente las altas tasas de criminalidad y presiones en la provisión de los bienes públicos en grandes ciudades, esto como consecuencia principal de la pobreza y la desigualdad. Ellos culparían a la pobreza y la desigualdad por la falta de seguridad personal, espacios públicos sucios y peligrosos, y problemas relacionados" (Reis, 1999: 131-2).

¿Pero la elite brasileña es engañada? Una reforma agraria no muy practicable se está llevando a cabo actualmente con el objetivo de reducir el número de pobres en las grandes ciudades de Brasil. Es verdad que, a lo sumo, reduciría la tasa de migración del campo a la ciudad, pero el hecho de que los miembros de la elite están dispuestos ya a creer algo diferente refleja la habilidad de muchos políticos, especialmente de aquellos asociados con la influencia del Movimiento de Trabajadores sin Tierra, para construir un caso para la reforma de la tierra que es, a la vez, plausible y congruente con lo que las elites quieren creer sobre ellas mismas y el mundo. En este caso un importante elemento de la historia es que la autoridad propietaria terrateniente de la tierra ("feudal") es vista como fuera de moda, una fuerza contraria a la modernización de Brasil, y una mancha potencial en la imagen de Brasil como una nación de rápido desarrollo industrial. La elite brasileña está abierta a argumentos pa-

ra la reforma de la tierra que poco tiene que ver con sus propios intereses en cualquier sentido directo del término.

El caso brasileño ayuda a ilustrar algunos puntos sobre las políticas anti-pobreza que son fácilmente examinados por personas que comienzan con aquellos supuestos sobre el proceso político que hemos denominado "grupo de interés económico". Estos supuestos son:

a) Aliviar la pobreza puede ser un bien público.

Los no-pobres, por lo general, tendrán una mejor vida cuando exista menos pobreza y reconoceremos que están preparados para apoyar la acción pública contra la pobreza. Los no-pobres pueden sufrir la pobreza por su vinculación con el crimen, la enfermedad, la inquietud social y el mal desempeño económico nacional, por medio de una ineficiente —por insalubre y poco educada— fuerza laboral (Toye, 1999; Hossain y Moore, 1999). En suma, como el caso brasileño ilustra, el bienestar puede verse perturbado por formas menos tangibles.

b) Una presentación afín y políticamente-inteligente de los "hechos" de pobreza puede movilizar un gran acuerdo de apoyo político para acciones de anti-pobreza.

Los especialistas debaten interminablemente si la pobreza se define mejor en términos de ingreso-consumo o en conceptos más difusos como "desprivatización". Esto es un asunto importante desde una perspectiva política. Presentar la pobreza en términos de desprivatización (o escasez de capacidades) muchas veces puede despertar la simpatía de los no-pobres más efectivamente que sólo definida en términos de bajo ingreso o niveles de consumo. Publicitar el hecho de que X% de la población vive debajo de la línea de pobreza de 1 o 2 dólares por día es muy atractivo para los economistas, los estadísticos y la gente involucrada en hacer comparaciones internacionales. Sin embargo, puede ser un camino ineficaz para obtener el apoyo de grupos no-pobres para acciones públicas contra la pobreza. Primero, esta línea de pobreza mide necesidades de contenido moral. De ahí que no aparezca como nada intrínsecamente malo vivir con 1 o 2 dólares por día. Segundo, puede señalar a los no-pobres que la reducción de la pobreza es básicamente un asunto de repartir un pastel fijo: más dólares para los pobres claramente implica menores dólares para alguien más. En contraste, pre-

sentar a la pobreza como desprivatización (la imposibilidad de alimentar niños, de enviarlos a la escuela, o de dar a una mujer joven una alternativa a la prostitución; la impotencia frente a un policía que extorsiona a cambio de protección pagada, o el desamparo de personas enfermas que simplemente no tienen acceso a tratamiento médico alguno) tiene muchas más implicaciones políticas constructivas. Esas privaciones son intrínsecamente morales. Las personas que no son pobres pueden imaginarse o verse a sí mismas como parte de los mismos problemas, y por lo tanto sentir empatía. Pensando en soluciones, pueden creer que sus intereses coinciden con los de los pobres, más que competir: mejores escuelas, seguridad, servicios públicos puede ser una plataforma sobre la cual todo pueda unirse.

Este contraste entre los conceptos de desprivatización e ingreso de pobreza **ilustra** puntos más amplios sobre la pobreza y las políticas. Primero, es evidente aquello de que "los políticos conocen demasiado bien, pero los científicos sociales casi siempre olvidan, que la política pública está hecha de lenguaje" (Majone, 1989:1). Los términos en que los asuntos son presentados para el debate público pueden influir enormemente en los resultados de ese debate. Segundo, existe un amplio rango de elección sobre cómo presentar los asuntos de pobreza. Ni el carácter, las causas o las soluciones de la pobreza son hechos inmutables, claros y acordados por todos los partidos **involucrados**. Por el contrario, todos son conceptos maleables, que pueden ser reinterpretados y representados en una variedad de formas, muchas de ellas conducentes a la acción pública contra la pobreza. En la reciente Gran **Bretaña** victoriana, Charles Booth ayudó a cambiar una opinión principal en favor de la acción pública para apoyar a la mayoría, trabajadores pobres comunes, presentando a las clases altas y medias una nueva interpretación de la "pobreza". Sin **embargo**, inventó el concepto de la "línea de la pobreza". Booth definió esto más en términos sociales que materiales. Ésta fue la línea bajo la cual cada familia decente trabajadora pudiera perder la batalla por la **respetabilidad** y caer en el rango de los *paupérrimos* (la clase exótica, incapaz, amenazadora e inmoral contra quienes tradicionalmente han sido dirigidas las políticas públicas sobre la pobreza). La **noción de respetabilidad** en riesgo fue algo que las clases inglesas medias y altas pudieron relacionar de una manera no

muy positiva. "Booth 'remoralizó' a los pobres separándolos de los 'muy pobres' y liberándolos del estigma de la degradación y la pauperización" (Himmelfarb, 1991:11). Inmediatamente después del trabajo de Booth, "otra revisión de la Ley de Pobres se pactó con los paupérrimos y el Parlamento promulgó leyes para beneficio de los trabajadores pobres: vivienda, compensación a hombres trabajadores, extensión del grado de escolaridad, comidas escolares, pensiones para personas de la tercera edad, transporte barato, valor del trabajo, seguro de desempleo y salud" (Himmelfarb, 1991:12). A finales del siglo veinte, los gobernantes norteamericanos fueron persuadidos, principalmente por organizaciones nacionales de mujeres de la clase media, a gastar dinero público para apoyar a las familias pobres en el supuesto de que era la única forma de proteger la integridad moral y física de la nación (Skocpol, 1992).

c) Los pobres y el *middle strata* casi siempre tienen intereses comunes.

La manera en la cual las diferentes facciones de una población tienen un interés común varía ampliamente. Depende en parte de los asuntos políticos involucrados y en parte de la forma en la que las poblaciones están divididas en grupos políticos y sociales. Si las distinciones étnicas y religiosas dividen las categorías de ingreso, los grupos más prósperos pueden soportar activamente políticas propobreza que creen beneficiarán a miembros de su grupo étnico. Ciertamente están presentes aquellos aspectos de identidad compartida, dividida según la clase, que han logrado muchos beneficios para las mujeres. Si el ingreso es relativamente distribuido de manera igualitaria, habrá más similitudes de ingreso y estilo de vida entre diferentes estratos y, por lo tanto, más intereses comunes que en situaciones donde la distribución del ingreso es muy desigual. Si los pobres y los no-pobres viven en las mismas localidades, están propensos a trabajar juntos para presionar por mejores caminos, abastecimiento de agua y servicios de salud. Si están físicamente segregados, cada grupo puede aspirar a resolver sus propios problemas separadamente. La complejidad e incertidumbre de las posibilidades de alianzas políticas que incluyan a los pobres pueden ser frustradas por gente que busca verdades generales, sin embargo, puede ser una fuente de inspiración para políticos en busca de un amplio apoyo. Estos mismos políticos tienen incentivos para identificar progra-

mas públicos que pueden beneficiar a mucha gente —o bien, enajenar a otras tantas— y, de ser posible, mantenerse económicamente accesibles. Podemos, ciertamente, aprender de su perspicacia.

En 1980, el gobierno de Sri Lanka introdujo un programa para proveer a los niños de libros de texto gratuitos en tres materias importantes (matemáticas, primera lengua y religión). Los profesionales de la educación y los prestadores de ayuda han aceptado que el programa tiene un impacto educacional positivo y han considerado extenderlo. En un país donde la asistencia escolar es casi universal, el programa ha sido popular y ha beneficiado significativamente a familias pobres. Al cabo de una década, un gobierno posterior sumó a la provisión del material gratuito los uniformes escolares —una bonificación significativa para la mayoría de la población, pero sobre todo para los pobres, en un país donde los uniformes escolares son obligatorios. No hubo demandas populares para esos programas. Éstos fueron concebidos por los políticos en el poder, quienes estaban buscando consolidar su apoyo electoral demostrando su comprensión de los problemas de la gente común y corriente y proveyendo de beneficios visibles a un amplio número de personas, a bajo costo y en forma tal que se pudiera pasar el escrutinio de los prestadores de ayuda en términos de impacto educacional y de pobreza. Estos programas se hicieron populares solamente después de que la gente los experimentó en la realidad.

d) Los gobiernos tienen alcance para tomar importantes iniciativas en políticas anti-pobreza.

El caso de los libros de texto escolares en Sri Lanka ilustra dos importantes dimensiones relacionadas con las políticas de alivio a la pobreza. La primera de ellas es que los gobiernos no son instrumentos pasivos de los electores, los grupos de presión, las coaliciones partidarias o las fuerzas socio-económicas. Especialmente en países en desarrollo, donde los grupos de la sociedad civil casi siempre están poco organizados y fragmentados, los gobiernos tienen considerable alcance para tomar iniciativas políticas, dar forma al debate político y definir qué modos de acción son apropiados para las agencias públicas y viables técnicamente (Grindle y Thomas, 1991). El asunto de los libros de texto escolares gratuitos fue una iniciativa del gobierno de Sri Lanka y no una demanda popular o partidaria; además, no ha sido vuelto a tratar en campañas electorales.

Cuadro 3

Reforma agraria y reducción de la pobreza: nuevas posibilidades políticas

En años recientes se ha revivido el interés por la redistribución mediante programas de reforma agraria en muchos países desarrollados, debido a cambios en la agricultura como en las posibilidades de nuevas coaliciones que respalden la reforma como un componente de la lucha contra la pobreza rural. Las reformas agrarias se centraron en la reducción de la pobreza en países y regiones como China, Taiwán, Vietnam, Corea del Sur, los estados indios de Bengala Occidental y Kerala y, en tiempos recientes, esta reforma ha estado también en la agenda de Filipinas, Colombia y Sudáfrica. Las nuevas demandas para la reforma agraria han protagonizado políticas en Brasil, Tailandia y otros países en desarrollo. La reforma agraria reaparece constantemente en la agenda de la política pública debido a la persistente pobreza rural y a la falta de tierras en países donde un número importante de personas todavía depende de la agricultura como una fuente importante de ingresos. El fin de la Guerra Fría y la aplastante evidencia de que el potencial económico de los pequeños cultivos a lo largo de un amplio margen de ambientes agrícolas y ecológicos fue positivo, provocaron ideológicamente una oposición a las reformas de los derechos de propiedad; nuevas posibilidades han surgido para emplear la reforma agraria como instrumento contra la pobreza.

En un estudio de las condiciones políticas para la reforma agraria, Ron Herring (1999) identificó siete razones por las que el prospecto de usar la reforma agraria para combatir la pobreza se ha convertido, políticamente, en el más viable:

1. Tanto la **naturaleza de la agricultura** como su papel en la mayoría de las economías en desarrollo ha cambiado, y la tenencia de la tierra es menos central como una forma de acumulación de lo que solía ser, lo cual ha reducido su importancia política.
2. La tierra es entendida más claramente como un **soporte de los sistemas naturales** y la redistribución de la propiedad y los derechos de administración se han convertido en asuntos importantes para aquellos que están comprometidos con el desarrollo sustentable.
3. El mayor **reconocimiento de las diferencias de género** en los modelos de pobreza ha abierto un nuevo debate de política pública sobre la distribución de los activos rurales y ello ha llevado más claramente a las mujeres a posibles alianzas de reformas redistributivas.
4. Las nuevas formas de organización de los pueblos indígenas, los reclamos por su soberanía ancestral y el amplio interés mundial en su causa, constituyen también otro aliado político potencial que apoya las reformas de redistribución.

Cuadro 3 (continuación)

5. Las transiciones democráticas han ofrecido nuevas posibilidades para poner la reforma en la agenda política y existen algunas bases para entender que redistribuir los activos rurales es crucial para desarrollar un *sentido de ciudadanía entre la población rural*.
6. Los cambios tecnológicos en la agricultura han hecho que, en muchos sistemas agrícolas, sea cada vez más posible cultivar productivamente (dedicándole a esta actividad ya sea tiempo completo o parcial) en pequeñas áreas de tierra.
7. La proliferación de las ONGs y los derechos humanos ha creado un ambiente más conducente para el desarrollo de movimientos agrarios.

Las reformas redistributivas han conocido y comprobado resultados en la reducción de la pobreza, por lo que vale la pena apoyarlas mucho más claramente que a algunos de los planteamientos indirectos que se han hecho para la reducción de la misma. Donde las reformas han sido llevadas a cabo, el poder político de la minoría, que puede oponerse a otras medidas para reducir la pobreza, ha sido significativamente acotado. Aun en sitios de reforma parcial, como en Filipinas y Brasil, nuevas posibilidades para la movilización y la organización de la gente rural empobrecida y sus aliados han sido creadas (Putzel, 1999; Houtzager, 1999).

La segunda dimensión es que, especialmente donde los gobiernos toman iniciativas, la factibilidad política de las estrategias anti-pobreza podría depender más de la oposición evasiva que de la movilización de apoyo social. Es fácil tener el supuesto de que las políticas pro-pobreza requieren la movilización política de los pobres para superar la oposición (potencial) de los no-pobres. En algunos contextos, más notablemente en la reforma agraria, este es el supuesto correcto. Aun si la legislación es aceptada, la movilización de los beneficiarios potenciales con frecuencia es necesaria para asegurar la ejecución de tales políticas frente a la oposición, en el nivel local, de los dueños de la propiedad (véase cuadro 3). Estos propietarios, que estarían siendo despojados de algo que desean conservar, usarían su fuerza natural para resistir. Inclusive en el caso de una "reforma agraria conducida por el mercado", la movilización de beneficiarios potenciales es generalmente necesaria para asegurar que reciban un trato razonable y que el considerable poder informal local de los terratenientes esté balanceado. Pero este tipo de redis-

uibución directa del elemento capital es sin embargo uno de los muchos tipos de políticas pro-pobres. La naturaleza de las políticas varía ampliamente de acuerdo con el contexto. En el caso de los libros de texto escolares en Sri Lanka, las principales causas potenciales de oposición radicaban dentro del mismo gobierno, particularmente en el ministerio de finanzas. Al no haber oposición a esta causa el programa fue llevado a cabo rápidamente y aceptado como rutina. Si bien ello no fue una cura para la pobreza sí significó una contribución a bajo costo.

El abastecimiento puede evitar que se agite la oposición, los gobiernos casi siempre pueden tomar iniciativas positivas pro-pobres en apoyo a los pobres. Realmente este tipo de apoyo puede ser un problema muchas veces. Concluimos con algunas citas del extenso estudio de William Ascher (1984), *Planear para la pobreza*, sobre políticas de redistribución “reformista” pro-pobres en países pobres de América Latina:

Los estudios de caso muestran que la imagen de los pobres enfrentados a los ricos es profundamente engañosa. Por otro lado, la estrategia más efectiva para garantizar la viabilidad política de una redistribución política casi siempre es para lograr la movilización de una parte de la población de alto-ingreso. [...] por otro lado, uno de los serios problemas de llevar programas redistributivos es que los pobres ya beneficiados casi siempre se resisten a la propagación de los beneficios hacia otros segmentos de los necesitados [...] (Ascher 1984:34).

[...] el apoyo de beneficiarios es un valor político limitado: aquellos que ya se han beneficiado con la redistribución no parecen comportarse de manera agradecida y aquellos que pueden beneficiarse de políticas redistributivas contempladas son casi siempre incapaces de ser movilizados suficientemente para ayudar al gobierno contra las tácticas de la oposición típica (Ascher 1984:310).

Existen muchos sub-grupos dentro de "los pobres", casi siempre con intereses opuestos respecto de una determinada política económica. Los subsidios alimenticios para los pobres urbanos, generalmente dirigidos a reducir la pobreza rural, son el ejemplo clásico. La deducción es que movilizar a "los po-

bres", lejos de ser una tarea honesta, se convierte en un complicado y casi siempre poco recompensado ejercicio. En lo que respecta a las diferencias entre los segmentos de menor ingreso son probablemente considerables y políticamente conflictivas (Ascher, 1984: 310-11).

Contrariamente al pesimismo de los "grupos económicos de interés" de los que ya se ha discutido líneas arriba, existen muchas razones por las que los grupos no-pobres y los actores quieren y están posibilitados para apoyar políticas pro-pobreza y un amplio rango de alianzas potenciales pro-pobreza. No hemos **explorado** el rango total de posibilidades. En particular, no hemos discutido la importante contribución que las organizaciones religiosas casi siempre han hecho para la creación de alianzas y movimientos pro-pobres. Para remarcar el papel de los grupos no-pobres no se debe perder de vista la importancia de crecimiento de las *capacidades políticas* de los pobres. Eso ocurre solamente cuando organizaciones que representan a los pobres desarrollan cierta autonomía. A ese respecto, las alianzas de no-pobres pueden ser tanto una ayuda como un obstáculo. Si bien la ciencia social arroja luz sobre este tipo de relaciones, nos previene, sin embargo, contra la deducción de conclusiones simples (Houtzager y Kurtz, en prensa).

5. Muchas de las políticas necesarias para mejorar el gobierno beneficiarán a los pobres

El mejoramiento de la capacidad de gobernar ha sido una prioridad de la política de desarrollo por algunos años. Si bien el asunto actual de los prestadores de ayuda para la reducción de la pobreza pudiera ser considerado como un desafío o una oposición a este hecho, en realidad, no hay rivalidad entre el ejercicio del poder y los programas políticos pro-pobreza. Tanto el gobierno como las políticas pro-pobreza son en muchos aspectos compatibles uno con otro. Ciertamente se complementan en gran medida: el mejor gobierno es bueno para los pobres y muchas políticas pro-pobres denotan o promueven un mejor gobierno. Un aspecto de esta simbiosis ha sido ya discutido: el hecho de que los Estados efectivos son una condición para la creación de movimientos efectivos de gente po-

bre. La base de lo que es potencialmente la **más** amplia y la más significativa alianza política pro-pobres radica en la alta incidencia de mal gobierno en buena parte del mundo en vías de desarrollo: los gobiernos que son simultáneamente opresivos e irresponsables carecen de la capacidad y recursos para proveer los servicios básicos, incluyendo la ley y el orden, para la masa de sus poblaciones. Casi todos tienen interés en un mejor gobierno; los pobres sienten esto con más fuerza.

En un extremo de la agenda conjunta pobreza-gobierno se encuentran medidas tangibles y relativamente claras en el campo de la ley y la política pública. Hemos visto, en el cuadro 4, ejemplos de cómo la falta de legalidad exacerba la **pobreza**. La falta de legalidad y la vigilancia política no son marginales o "lujo" de las personas pobres involucradas. El Banco **Mundial** **financió** recientemente una evaluación de participación de problemas de la gente pobre en 468 sitios en 23 países en desarrollo. La política opresiva fue identificada como un problema en la mayoría de los lugares. Por supuesto que la vigilancia opresiva no es un problema simple de solucionar, pero puede ser un comienzo para el cambio de las leyes que dan a la policía (oficiales, carcelarios y otros funcionarios públicos) poder casi irrestricto sobre la gente que no tiene acceso efectivo a las cortes, como es el caso de los pobres. El poder irrestricto produce opresión y extorsión.

Al facultar a la policía y a otros funcionarios públicos con autoridad coercitiva legal puede ser, a menudo, un obstáculo significativo para el funcionamiento de las organizaciones políticas de los pobres así como para el desarrollo de sus capacidades políticas. Aun en la India democrática, los magistrados mantienen el poder **estatutario** para prohibir asambleas públicas. Este poder data de tiempos de la colonia y surgió, precisamente, para violar el derecho constitucional de la libertad de asamblea.

Por otro lado, y como asunto más complejo, el término de la agenda conjunta gobierno-pobreza involucra una serie de asuntos sobre las interacciones entre gasto público, tributación, ciudadanía y gobierno responsable, asuntos que ciertamente no son sujeto de soluciones rápidas y simples, pero que resultan fundamentales tanto para la reducción de la pobreza como para el buen gobierno, hechos éstos dignos de atención porque frecuentemente son muy vigilados.

cuadro4

La falta de legalidad contribuye a la pobreza

En un hospital **del** distrito **Babati** en Tanzania, una nueva entrega de suministros médicos esenciales obtenidos con divisas extranjeras desapareció del dispensario público en horas, pero esa mañana estaba disponible para ser comprado en la casa del doctor. Los pobres no reciben el cuidado médico prometido por el gobierno, sin embargo aquellos con las conexiones adecuadas y quienes están en posibilidades de pagar pueden acceder a medicinas seguras en abundancia.

En Muzaffapur, Bihar, un hombre, encontrado inocente de un crimen, fue ilegalmente encarcelado sin explicación alguna y sometido a duras condiciones en la prisión durante nueve años antes de que el gobierno indagara sobre su condición. No obstante ello, no fue liberado sino cinco años más tarde. Cuando finalmente obtuvo su libertad, después de 14 años de terrible encarcelamiento, el gobierno de Bihar fue incapaz de dar explicación alguna de las causas de su encarcelamiento, aunque su inocencia no fue puesta en duda. Durante su tiempo en la cárcel, este hombre no **sólo** sufrió daños irreparables en su salud física y mental, también perdió las ganancias de catorce años de vida productiva.

En Johannesburgo, Sudáfrica, las tasas de robo y crimen violento son las más altas del mundo. Residentes adinerados emplean sofisticadas alarmas, guardias de seguridad y otras formas de vigilancia privada para protegerse a ellos mismos y a sus propiedades. Mientras, los pobres construyen casas miserables casi siempre sin cerraduras apropiadas por lo que son presa fácil y vulnerable de toda clase de robos, asaltos, asesinatos y otros crímenes violentos.

Un hombre que es **muy** viejo para trabajar es dejado sin patrimonio o ingresos después de que su hijo es asesinado. Con el propósito de tener acceso al patrimonio de éste, el anciano requiere de un "certificado de sucesión" de la corte civil de primera instancia que se encuentra en **Lahore**, Pakistán, a 160 kilómetros al sur de su pueblo. El costo del pasaje de tren y del soborno demandado por el empleado de la corte lo llevan a una deuda aún más profunda, pero después de cinco viajes separados a la corte por muchos meses, no le ha sido dado el papel sellado con el cual **él** estaría legalmente habilitado para entrar en posesión de las pertenencias del hijo finado. Cada viaje hacia la corte lo **llevó** a una deuda más grande pues el empleado de la corte se rehusó a expedir el certificado. Mientras, las autoridades de su pueblo se rehusan a permitirle el acceso a las posesiones de su hijo hasta que el certificado no sea expedido.

La promoción gubernamental del desarrollo del petróleo en la región oriente del Ecuador ha alterado la vida de mucha gente de la etnia huaraní que ha vivido en el área durante siglos. Las operaciones petroleras han afectado la vida salvaje, llevado a la disputa por los suministros, producido agua contaminada e introducido nuevas enfermedades. Tanto el departamento de seguridad de la compañía petrolera como la policía misma se han visto envueltos en varios asesinatos de huaraníes que viven en la selva. Aunado a ello, la **mal** nutrición y las enfermedades se han incrementado entre ellos. Mientras, la mayoría de las actividades petroleras violentan claramente sus derechos humanos garantizados por la constitución ecuatoriana, no existiendo, además, formas efectivas para reparar ante los tribunales de garantías constitucionales estas anomalías (**Anderson, 1999**).

El gasto público no necesariamente contribuye a la reducción de la pobreza aunque claramente juega un papel importante en la acción pública efectiva. El gasto público, como un porcentaje del producto interno bruto (PIB), no es alto en los países en vías de desarrollo, de hecho, es bajo frente a cualquier patrón comparativo. Son bajos en gran parte porque los niveles generales de tributación son igualmente bajos y porque, en gran medida, las personas con poder adquisitivo —aquellos que pueden afrontar el pago de renta, de impuestos al consumo, de impuestos sobre el volumen de negocios o de impuestos inmobiliarios— pagan actualmente relativamente pocos impuestos en estos países. Las razones de esto son variadas. Incluyen el hecho de que programas de ajuste estructural generalmente han implicado una reducción en los impuestos a la importación y la exportación, que han sido fuente principal de ingresos públicos en países pobres. Mientras esto ha sido balanceado por la expansión gradual del impuesto al valor agregado, que a menudo es efectivo aumentando los recursos, las agencias de ayuda y desarrollo en la práctica no han puesto suficiente énfasis en el **incremento** de los impuestos gubernamentales usados para pagar los programas que son necesarios para reducir la pobreza y satisfacer otras necesidades urgentes. La base de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), para abarcar el sistema fiscal y el gasto público en los niveles actuales, ha sido en efecto exportada a países pobres donde los niveles también son bajos. En algunos casos, al menos, esto se debe a que las agencias de desarrollo y ayuda son precavidas en cuanto a desconcertar a las elites con quienes hacen negocio, quienes podrían ser visibles perdedores de, por ejemplo, la introducción y la ejecución legal de niveles razonables de propiedad y tributación a corporaciones.

El vínculo entre tributación y gasto público para la reducción de la pobreza es en principio claro. Hay sin embargo otro vínculo causal - del impuesto y el gasto público a la ciudadanía y el **gobierno**— que es menos evidente pero no menos importante. Existe una amplia tradición en la ciencia política sobre la vigilancia de la tributación como uno de los aspectos del contrato social entre los ciudadanos y los Estados. El otro lado del contrato compromete los servicios que el Estado provee a los ciudadanos de vuelta. Este contrato es más fácil de ser vigilado por los ciudadanos dentro de

una democracia. Pero las dinámicas subyacentes siguen operando en ambientes no democráticos. Donde los Estados son dependientes de los ingresos por impuestos de sus ciudadanos, enfrentan iniciativas (a) para tratar a sus ciudadanos razonablemente y realmente ayudar a enriquecerlos con el fin de incrementar la base de impuestos y (b) para establecer una burocracia política competente a fin de aumentar los ingresos **tributarios** con efectos positivos que se extiendan en la calidad de los servicios públicos de forma general. El gobierno deficiente de muchos Estados en desarrollo se debe en parte al hecho de que sus gobiernos son ampliamente independientes de la mayoría de los ciudadanos por ingresos públicos. Están fundados en amplias entradas de ingreso por el control directo de pozos petroleros u otros recursos de ingreso de minerales y, a un menor nivel, por amplias entradas de ayuda.

Esta noción de un contrato social mediado por los impuestos conduce a la expectativa de que los gobiernos de los países en desarrollo, que son más dependientes de sus propios ciudadanos, tenderían a tener por ingresos y otros recursos una mejor ejecución en términos de alivio a la pobreza. Esto es uno de los descubrimientos de uno de nuestros trabajos, que ha utilizado un análisis estadístico inter-naciones para examinar la ejecución relativa de los sistemas nacionales políticos y económicos en la transformación del ingreso nacional en desarrollo humano (longevidad, alfabetización adulta, matrícula de escuelas) para la masa de ciudadanos (Moore et al., 1999). Ahí donde los gobiernos son (a) dependientes de sus ciudadanos por ingreso y (b) no apoyados militar ni políticamente por un antiguo poder colonial, los niveles de desarrollo humano son altos en relación con los niveles de ingreso promedio. Donde los gobiernos tienen acceso a ingresos sustanciales de mineral y gozan de un fuerte apoyo militar y político de un poder externo, los niveles de desarrollo humano son bajos en relación con los niveles de ingreso.

En suma, el mejor gobierno y la reducción de la pobreza van juntos en un grado amplio. Las medidas para atacar un objetivo también tenderán a contribuir con el otro. Sin embargo, es necesaria una nota de advertencia: la conclusión depende en parte de cómo se concibe y define "buen gobierno". Los diferentes grupos tienen diferentes necesidades frente al gobierno. El tipo de gobierno que satisfaga las necesidades urgentes de la pobreza puede no coincidir mucho con

las necesidades de otros grupos. Esto es confirmado en los análisis estadísticos de Moore *et al.* mencionados anteriormente. Existe una fuerte correlación estadística entre el desempeño en la reducción de la pobreza y las maneras en que los países fueron calificados por una prestigiada agencia que trabaja para inversionistas internacionales bajo el rubro "calidad de instituciones de gobierno". Sin embargo la conexión fue perversa: ¡países con altos niveles actuaron muy mal en cuanto la reducción de la pobreza se refiere! La definición de "buen gobierno" según inversionistas internacionales — básicamente referente a la seguridad de los inversionistas y la confiabilidad de los contactos comerciales — parece ser distintivamente diferente del tipo más fundamental de buen gobierno que hemos identificado como pro-pobres.

Implicaciones para los prestadores de ayuda

Todos estos trabajos sobre el desarrollo internacional conocen ampliamente que las políticas internas a menudo determinan que un programa o proyecto de ayuda pueda ser efectivo en contribuir a la reducción de la pobreza. No obstante, poca atención ha sido puesta en incrementar la capacidad dentro de las agencias para llevar a cabo análisis políticos. Casi siempre ha sido más fácil abordar la intervención de desarrollo como una serie de problemas técnicos sustraídos del "desordenado" mundo de los políticos que como un asunto interno, lo que, en todo caso, es. Sumado a los lineamientos estratégicos presentados anteriormente, otra serie de lecciones surge, para los prestadores de ayuda, del estudio de los sistemas políticos y de la reducción de la pobreza:

- 1) Los prestadores necesitan llevar a cabo análisis políticos para entender los trabajos actuales de los sistemas políticos en los países donde operan. La lógica económica de un proyecto particular, programa o política de intervención puede ser intachable, pero el análisis puede revelar un conjunto de asuntos y conclusiones enteramente diferentes.
- 2) Los donadores también deben reconocer que son, de hecho, actores políticos. Las decisiones sobre los países en los cuales

trabajar, a quién consultar y con quiénes hacer tratos son todos elementos altamente políticos. Entender quiénes son los participantes potenciales en la reforma de coaliciones en cualquier situación dada permitirá a los prestadores de ayuda proveer apoyo y fomento.

- 3) Sólo con conciencia de los costos sociales y efectos ambientales de los proyectos alternativos, los programas y estrategias conducen tanto a gobernantes como a prestadores a emprender sus propias evaluaciones de impacto político antes de aventurarse en proyectos y programas más importantes. Las corporaciones casi siempre llevan a cabo un análisis de riesgo político y agencias prestadoras de ayuda podrían aprender de esa práctica.
- 4) Suposiciones simplistas sobre las instituciones de la democracia formal o modelos políticos transplantados de países desarrollados a situaciones de países en desarrollo no mejorarán la causa de la reducción de la pobreza. Los prestadores de ayuda necesitan obtener un conocimiento específico y experto sobre el sistema político en el que intervienen y de las dinámicas que los conducen si son entendidas tanto las determinantes políticas como las consecuencias de su intervención.
- 5) Desarrollar las capacidades políticas de los pobres es una empresa a largo plazo, lo cual va en contra de la mentalidad de ganancia-utilidad del prestador de ayuda (y en contra también de las políticas internas en los países donadores) que quiere evaluar el "retorno de las inversiones en ayuda" sobre periodos relativamente cortos de tiempo. En términos de intervención, los prestadores deberían ser mejor aconsejados, para adoptar como primer principio "hacerlo no perjudica". Esto implica que en algunos casos, más que tratar de promover políticas pro-pobres, deberían alentar a los gobiernos en primera instancia para eliminar al mínimo aquellos aspectos de prácticas y políticas actuales que son claramente anti-pobres.

Bibliografía³

- Anderson, M.R, "Access to Justice and Legal Process Making Legal Institutions Responsive to Poor People in *LDCs*", 1999.
- Ascher, W., *Scheming for the Poor. The Politics of Redistribution in Latin America*, Cambridge MA and London, Harvard University Press, 1984.
- Crook, R. C. y Sverrisson, A.S., "To What **Extent** Can Decentralised Forms of Government Enhance the Development of Pro-poor Policies and **Improve** Poverty-alleviation **Outcomes?**", 1999.
- Grindle, M.S. y Thomas, J.W., *Public Choice and Policy Change. The Political Economy of reform in Developing Countries*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press, 1991.
- Harriss, J., "How Much Difference **Does** Politics Make? **Regime** Differences Across Indian **States** and Rural Poverty Reduction", 1999.
- Herring, R.J., "Political Conditions for Agrarian Reform and Poverty **Alleviation**", 1999.
- Himmelfarb, G., *Poverty and Compassion: The Moral Imagination of the Late Victorians*, New York, Alfred Knopf, 1991.
- Houssain, N. y Moore, M., "Elite Perceptions of Poverty: Bangladesh", in *IDS Bulletin*, vol. 30, núm. 2, 1999, pp.106-16.
- Houtzager, P.P. y Kurtz, M. (en prensa), "The Institutional Roots of Popular Mobilization: State Transformation and Rural Politics in Brazil and Chile, 1960-95", in *Comparative Studies in History and Society*.
- Houtzager, P.P., y Pattenden, J., "Finding the Shape of the Mountain: When 'the Poor' Set the Agenda", 1999.
- Joshi, A. y Moore, M., (en prensa) "Rights, Institutions and Poverty" in A. Booth y P. Moshley (eds.), *The New Poverty Strategies: What Have they Achieved*, London, Macmillan.
- Kurtz, M., "The Political Economy of Pro-poor Policies in Chile and Mexico", 1999.
- Majone, G., *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven and London, Yale University Press, 1989.

³ Las ponencias marcadas con un asterisco fueron preparadas especialmente para este proyecto.

-
- Moore, M., "Politics Against Poverty? Global Pessimism and National Optimism", in *Boletín IDS*, vol. 30, núm. 2, 1999, pp. 33-46.
- , Leavy, J., Houtzager, P. y White, H., "Polity Qualities: How Governance Affects Poverty", 1999.
- Niles, K.J., "Economic Adjustment and Targeted Social Spending: the Role of Political Institutions (Indonesia, Mexico and Ghana)", 1999.
- Putzel, J., "Land Reforms in Asia: Lessons From the Past for the 21st Century" Paper Presented to the Conference "Asia: Back to Basics?", Organised by *The Nation* and the Kenan Institute, Bangkok 29-30, July, 1999.
- , "Accounting for the dark side of social capital, in *Journal of International Development*, vol. 9, núm. 7, 1997, pp. 939-949.
- , "Managing the main force: the Communist Party of the Philippines and the peasantry", in *Journal of Peasant Studies*, July, 1995, pp. 645-671.
- Reis, E., "Elite perceptions of poverty: Brazil", in *IDS Bulletin*, vol. 30, núm. 2, 1999, pp. 127-36.
- Rieger, E., y Liebfried, S., "Welfare State limits to globalization", in *Politics and Society*, vol. 26, núm. 3, 1998, pp. 363-90.
- Rodrik, D., "Why do open Economies have bigger Governments?", in *Journal of Political Economy*, vol. 106, núm. 5, pp. 1998, 997-1032.
- Skocpol, T., *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge MA and London, Belknap Press of Harvard University Press, 1992.
- Toye, J., "Nationalising the Anti-Poverty Agenda", in *IDS Bulletin*, vol. 30, núm. 2, 1999, pp. 6-12.
- Varshney, A., "Democracy and Poverty", 1999.
- Whitehead, L y Gray-Molina, G., "The long term politics of pro-poor policies", 1999.
- Wickremaratne, "The emergence of a Welfare Policy, 1931-1948", in K. M De Silva (ed.), *History of Ceylon, Volume 3: From the Beginning of the Nineteenth Century to 1948*, Paradeniya, University of Ceylon, 1973.

Traducción: Mónica Olmedo Muñoz